

**Günther Maihold**

## **«¿Por qué no te callas?»: el debate sobre la acción exterior de España**

El incidente ocurrido en la Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile en noviembre de 2007, expresado en las palabras del rey de España al presidente venezolano Hugo Chávez que forman parte del título de esta presentación, no reflejó la lógica —y mucho menos las diferencias— de la acción exterior de España, sino un momento particular en medio de la conflictividad habitual en este campo de acción: ha sido un (raro) momento en el que los actores nacionales lograron demostrar una posición unánime en materia de política exterior. Aunque éste pudiera anunciar un cambio en las relaciones iberoamericanas (quizá hacia una mayor conflictividad) (Arenal 2007), resulta evidente que en España sigue existiendo un déficit esencial: la falta de un «consenso entre los dos grandes partidos nacionales con respecto a las líneas maestras de la política exterior y de seguridad, de forma que la misma vuelva a ser considerada, en esas líneas básicas, una política de Estado, no sujeta a los cambios de gobierno derivados de un cambio de mayoría parlamentaria» (Arenal 2008: 348). La consecuencia es que sobre la política exterior actúa una comprensión «en clave de la política interna», que la expone a una «ley del péndulo [...] a cada cambio de gobierno» (Duran i Lleida 2009). Esta característica limita el desarrollo del potencial de la acción exterior de España y convierte al país en uno de los actores de la política internacional que no ha logrado desarrollar una identidad propia que les identifique como contrapartes estables y fiables en las relaciones internacionales.

### **La búsqueda de protagonismo internacional como objetivo de la política exterior de España**

Persisten además tensiones internas en la propia concepción de las relaciones internacionales, tanto en el actual Gobierno del PSOE como en el anterior del Partido Popular. En ambos casos es posible identifi-

car como objetivo la búsqueda de un protagonismo internacional, a partir de la ambición internacionalista de sus gobernantes (Gillespie 2002). La diferencia se encuentra en el camino seguido y los instrumentos empleados: mientras que en los tiempos de Aznar se pretendió un reconocimiento internacional basado en el creciente peso económico del país y una alianza con EE. UU., especialmente en torno a la agenda de seguridad del presidente George W. Bush, el Gobierno socialista trata de alcanzar un papel principal como actor internacional mediante una política exterior con un elevado componente ético-valorativo y un juego de alianzas cambiantes en el escenario mundial. Sin querer, ni poder, anticipar los resultados posibles de la gestión gubernamental actual, cabe plantearse ciertas dudas sobre el posible éxito de la vía que trata de seguir el Gobierno de Rodríguez Zapatero: por una parte, por una cierta falta de conciliación interna entre las aspiraciones éticas y los intereses nacionales; y, por otra, por las carencias que se manifiestan en los instrumentos y recursos necesarios para cumplir con el papel deseado. Por tanto, queda la duda sobre si la ambición va más allá de la propia capacidad, si en la gestión cotidiana de la diplomacia pueden apreciarse manifestaciones de voluntarismo político. Las posibles consecuencias son iniciativas vacías (sin sustento diplomático serio), que hicieran parecer a España un *status seeker* en la política internacional o —peor todavía— que en efecto asumiera ese papel. Este riesgo se aprecia en las declaraciones del ministro Miguel Ángel Moratinos cuando, después de la trabajada fotografía de José Luis Rodríguez Zapatero en el encuentro del G-20 en Washington (noviembre de 2008), se confirmó la participación en la Cumbre del G-20 en Londres en abril de 2009 (Real Instituto Elcano 2009): el país no había sido «mero espectador, sino activo y sustancial participante con el liderazgo del presidente del gobierno» en las Cumbres de la OTAN, de la UE y del 2º Foro de la Alianza de las Civilizaciones en el primer semestre del año 2009, lo que había situado «a España por fin en su sitio» (Moratinos 2009: 23). Esta búsqueda de un lugar en la mesa junto con los países grandes de la política internacional no es un elemento nuevo de la gestión socialista, sino que forma parte de las continuidades que a veces se soslayan ante la crispación interna (Maihold 2007). España sigue buscando su lugar en la política internacional, no sólo para conseguir una adecuada percepción del país por parte de los demás actores, sino, tal vez, como consecuencia de una aportación

insuficiente en relación con la sustantividad de las aportaciones que se esperan de ella para la solución de los problemas.

En lo que sigue trataremos de identificar los elementos de protagonismo internacional durante los gobiernos del PP para oponerlos a la estrategia del gobierno socialista y llegar a algunas conclusiones sobre la capacidad para hacer efectivas las ambiciones de España en materia de política exterior. Tomando como referencia las estrategias básicas disponibles para países que, como España, no forman parte de los grandes poderes, podemos identificar elementos de *balancing and bandwagoning* (Waltz 1979) y, como opción intermedia, el *soft balancing* (Paul 2005), que incluye aquellos intentos de contrarrestar la influencia del superpoder por medio de coaliciones diplomáticas y acuerdos multilaterales.

1. Resumiendo los elementos estructurales del tiempo de Gobierno de José María Aznar, podemos destacar como resultado de su estrategia para alcanzar un protagonismo internacional los siguientes elementos:

—El alineamiento central con EE. UU. (especialmente en el tema de la guerra del Irak) dio a España un alto nivel de visibilidad mundial como parte de una alianza de países que asumió la iniciativa para derrocar el régimen iraquí. Esta decisión corresponde claramente a la opción del «bandwagoning».

—Con la política de privatizaciones se abrió el camino para que las empresas españolas se globalizaran (Areilza/Torreblanca 2009: 28 y ss.).

—Como coste de la relación privilegiada con EE. UU. se produjo una desatención de las relaciones con América Latina, lo cual implicó una pérdida de presencia en un espacio regional tradicionalmente ocupado por España.

—La confrontación con Marruecos, un actor central y vital para España en el Mediterráneo, desequilibró totalmente la política de vecindad en el Sur, dejando al Gobierno popular en una situación de parálisis en el espacio mediterráneo.

—El fracaso de los esfuerzos diplomáticos en el Oriente Medio (Gillespie 2002: 24) fue la prueba de que los avances en un sector de la política internacional tienen su contrapeso en otra, especialmente cuando se trata de un actor o una potencia media como es el caso de España.

—En la dimensión europea, el Gobierno del PP experimentó la ineficacia del eje Madrid-Londres-Roma como contraalianza frente al

entendimiento entre Berlín y París (Powell 2003: 29): aunque por esta vía se pudo mantener el acceso a los fondos estructurales de la UE, se perdió influencia en la definición de muchas políticas europeas de futuro. Si bien, desde el punto de vista del análisis de las relaciones internacionales pueda interpretarse como una equivocación, el Gobierno de Aznar asumió una estrategia de *soft balancing* en el marco de un proceso integracionista, aplicando así criterios de *power politics* en un contexto en el que las estrategias de convicción, de negociación parcial y de liderazgo temático hubieran resultado más efectivas.

2. Si se atiende a la etapa de la política exterior bajo el Gobierno socialista, desde 2004, podemos remarcar los siguientes elementos:

—El intento de volver «al corazón de Europa» con la aprobación del Tratado Constitutivo de la UE por parte de España quedó a medias, debido a los resultados negativos en los Países Bajos y Francia. Como consecuencia, España no pudo mantener su impulso inicial y perdió impacto ante las dificultades en el afán de establecer canales de comunicación efectivos con los gobiernos en Berlín y París (Valenzuela 2007: 92) después de los respectivos cambios de Schröder a Merkel y de Chirac a Sarkozy.

—«La distancia entre Washington y Madrid siguió siendo insalvable» (Areilza/Torreblanca 2009) y la reconstrucción de la relación transatlántica se mantienen como un reto para la política exterior española, aunque todo se ha vuelto más amigable con el Gobierno de Obama en Washington. Sin embargo, la posición del «balancing», asumida por el Gobierno socialista en ausencia de un fuerte apoyo por parte de la UE, sigue impactando sobre las relaciones recíprocas.

—El compromiso de la política exterior de España con la ayuda humanitaria y la ampliación de los fondos para la cooperación al desarrollo al 0,43% del PIB<sup>1</sup> han dado un mensaje claro y contundente a la comunidad internacional: España quiere cumplir con sus compromisos internacionales y llegar a formar parte del grupo de países que asumen el liderazgo frente a los grandes países del mundo.

—La participación de España en la estabilización de situaciones post-conflicto en los Balcanes y en la misión ISAF en Afganistán también ha dejado claro el compromiso multilateral del país, siempre

---

1 Cf. <<http://www.oecd.org/dac/stats/dac/rentables>> (última consulta: 28-VII-2009).

teniendo en cuenta la decisión de España de no reconocer Kosovo, visto con asombro por sus contrapartes europeas.

### **La crítica a la política exterior del gobierno socialista**

Pero a pesar de estas nuevas orientaciones a la política exterior del Gobierno de Rodríguez Zapatero le llueven críticas por la ausencia de un planteamiento estratégico, que la «convierte en reactiva, cuando no en meramente intuitiva» (Areilza/Torreblanca 2009) y por la relación con América Latina, que se resumen en la denuncia de una «errática política exterior de Zapatero» (Castañeda 2008). Aunque esta crítica pueda estar motivada por intereses muy divergentes, subraya la ausencia de una acción externa multidimensional, como consecuencia de actuar en campos bastante diferenciados sin un denominador común reconocible. Así, la política exterior de España se ha convertido en un campo de disenso profundo entre las fuerzas políticas internas. Por otra parte —en el argumento de Esther Barbé (2006: 1)— no existe un ambiente internacional favorable para la implementación de la visión de política exterior del gobierno socialista. Siguiendo este argumento, podemos detectar los siguientes ejes de debate actual de la acción exterior de España:

Tras la experiencia de los años de crispación en la política interior, cabe preguntarse si puede hablarse ya de una cierta normalización del disenso interno, consecuencia de alguna manera también del interés del presidente de gobierno por «parlamentarizar» la política exterior, que la expone inmediatamente al conflicto de opiniones. Surge de inmediato la cuestión de la valoración de una política exterior controvertida, ya sea como factor limitador del posible éxito en el ámbito externo o por el ruido político normal ante una creciente funcionalidad de la política exterior en el debate interno, tanto por parte del gobierno como de la oposición.

El gobierno socialista se ha puesto a la tarea de buscar una legitimidad democrática para su política exterior (Barbé 2006: 3), como señaló también en el discurso en el Museo del Prado el día 16 de junio de 2008 el Presidente de Gobierno; como una política exterior «al servicio del conjunto de la sociedad española; y no sólo *para* ella, sino diseñada *con* ella, es decir, contando con todos los actores públicos y privados posibles» (Rodríguez Zapatero 2008: 2). Sin embargo, esta

tarea —oportuna para acomodar en lo posible la multiplicidad de voces y agentes con proyección internacional a un consenso básico— está aún pendiente en la gestión gubernamental, ya que no se ha iniciado todavía el cambio correspondiente en la diplomacia del MAEC.

El Presidente de Gobierno ha manifestado su interés por crear una identidad internacional propia de su gestión en materia de política exterior, para lo cual ha diseñado algunos identificadores como la Alianza de las Civilizaciones o el compromiso con el incremento de la cooperación al desarrollo. Para cumplir con este propósito «ha de existir una continuidad de propósito y una lenta decantación que otorgue identidad a la política exterior y que permita consolidar alianzas y posiciones» (Duran i Lleida 2009: 325).

Sin embargo, se ha señalado que continúa presente un problema de falta de coordinación política en el manejo de la acción externa española, que el Presidente de Gobierno quiere subsanar «asumiendo la responsabilidad central de marcar el rumbo y de dar voz a nuestra política exterior» (Rodríguez Zapatero 2008: 3) por sí mismo. Esta centralización de la política exterior en el Palacio de La Moncloa (evidente en el repentino anuncio a finales de marzo de 2009 de la retirada de las tropas españolas estacionadas en el Kosovo) parece ser la vía central para solventar las descoordinaciones entre los diferentes Ministerios, camino que parece cercano a la práctica ampliamente criticada del gobierno popular, que dejó un margen muy limitado al Ministerio de Asuntos Exteriores en la ejecución de sus prioridades.

En el afán de potenciar la acción exterior de España será, pues, necesario evaluar el ámbito tanto interno como internacional en el que se desenvuelve la política exterior del gobierno socialista, atendiendo especialmente a su segunda legislatura, pero trayendo a colación algunas referencias del primer período. En este contexto, habrá que considerar las características del ámbito internacional en la segunda legislatura del gobierno socialista, en el cual España quiere impactar como «potencia media que ocupa un singular espacio estratégico en el actual mundo multipolar», «una nación que está llamada a tener un peso creciente en la Comunidad Internacional si sabe hacer valer, con capacidad de diálogo y persuasión, su condición de puente entre regiones, entre culturas, entre países ricos y pobres» (Rodríguez Zapatero 2008: 1).

### **Las bases éticas de la política exterior socialista: los alcances de «una política exterior comprometida»**

Como fundamento de la política exterior con bases éticas, el Presidente de Gobierno ha intentado posicionar a España como «sinónimo de solidaridad, de justicia, de humanidad en todos los rincones del mundo» (Rodríguez Zapatero 2008: 2). Este anhelo por definir una «Marca España» para las relaciones internacionales de su país requiere un proceso continuo y paciente de construcción si se desea escapar con este planteamiento de la coyuntura a la que abocan las claves de la política interna del país. El peligro de que el mayor énfasis en una política exterior con fundamento ético-valorativo pueda a su vez abrir un campo de divergencias ideológicas con la oposición es real: puede ocurrir como consecuencia de la europeización de las políticas exteriores de los países miembros, como señala Barbé (2006: 2), que no permite establecer identificadores éticos claros; puede resultar también como característica de la fase posterior a la crispación de la política española en general. Así desemboca en debates secundarios sobre la legalidad y la legitimidad de ciertas acciones de la política exterior, que el gobierno ha tratado de evitar con mayores niveles de participación social (por ejemplo, la participación de ONGs en la política de cooperación) y la diplomacia parlamentaria. Sin embargo, estos debates sobre valores resultan difíciles de resolver y consensuar, cuando no logran conectar por alguna vía con posiciones ya establecidas en el pasado. El Gobierno ha intentado buscar respaldo para nuevos impulsos o iniciativas para esta a nueva fase de la política exterior recurriendo a líneas de continuidad desde la transición.

Resalta el *compromiso con una vocación europea y europeísta* de la política exterior, que el mismo Gobierno socialista trata de presentar como la línea de continuidad desde la transición, saltándose de esta manera la fase de la política exterior del Gobierno popular, en cuya corrección se había empeñado desde 2004. Sin embargo, el viaje de regreso «al corazón europeo» no ha permitido reubicar al país en el núcleo duro de la UE (Duran i Lleida 2009: 328), de manera que Europa se ha visto solamente como un objetivo de la política exterior de España y ésta se ha apartado del compromiso con el progreso de la UE como parte de ella. En este sentido, el Gobierno socialista sigue siendo prisionero del discurso del PP, al considerar el proceso político europeo

desde un punto de vista demasiado centrado en el acceso a los fondos regionales y estructurales, para evitar una posición de España como contribuyente neto de la UE. Al adoptar esta vía de articulación de intereses, España ha dejado de ser un actor decisivo en el ámbito europeo y se ha convertido de hecho en un factor de apoyo a las decisiones que se toman en otros lugares y por otros actores (Barbé 2006: 10).

La segunda dimensión es el *compromiso iberoamericano* con el fin de fortalecer la comunidad con los países iberoamericanos, en torno al cual también se consideran precisos reajustes por el Gobierno socialista al terminar la era de Aznar y su distanciamiento con América Latina. La recuperación de un papel articulador de las relaciones euro-latino-americanas por parte de España se ha hecho especialmente evidente en el caso de Cuba, en las cuales —según el embajador de España en EE. UU.—<sup>2</sup> también se ha ido implementando un papel de facilitador para los mismos EE. UU. Por supuesto, esta histórica cercanía forma parte del inventario establecido de la acción exterior de España, pero está cada día menos asegurada de manera gratuita: por un lado, México y Brasil cada vez necesitan menos a España (Areilza/Torreblanca 2009), por lo cual será indispensable desarrollar una cooperación y un diálogo político innovador en base a nuevos instrumentos si se pretende mantener un atractivo suficiente para con estos países; por otro, no será suficiente invocar los fundamentos históricos de la relación en el marco de la Comunidad Iberoamericana, especialmente ante los festejos de los Bicentenarios en una región con una ola de gobiernos con un compromiso democrático dudoso y un fuerte tinte populista, que podría desembocar en situaciones difíciles en la observancia de los derechos humanos y civiles. Es en este contexto que se encontrarán de inmediato las tensiones de una política con fuerte fundamento ético y validez universal de valores, a las que el mismo Gobierno tendrá que enfrentarse. El caso de Cuba —a pesar de las últimas decisiones de la administración Obama por facilitar los contactos entre la isla y EE. UU.— va a seguir siendo un punto de disenso generalizado con la oposición

---

2 Andrés Cala: «US reaches out to Latin America — with help from Spain», en: *The Christian Science Monitor*, del 17 de abril de 2009: «Ambassador Dezcarral says that the US has in the past asked Spain to intercede on its behalf when it clashed with Latin American leaders, although he declined to cite concrete examples. “They recognize our ability to pass along messages and to mitigate diplomatic incidents, big and small”».



del PP. Además, España, justamente en la relación con Cuba, está viendo que las dinámicas de europeizar o «bilateralizar» las relaciones con la isla en función de la coyuntura no pueden tener éxito a más largo plazo para asentar su protagonismo en las relaciones con América Latina. Aunque el *up-loading* (Börzel 2001: 4) de arreglos y preferencias de política nacionales a nivel europeo reduce costes y genera reconocimiento nacional, el *down-loading* de decisiones europeas a nivel nacional implica mayores costes de adaptación. Esta interrelación de dinámicas a nivel de las políticas europeas todavía no es calculable de antemano en materia de política exterior para los gobiernos participantes, sin embargo, es evidente que un recurso exagerado a estas modalidades no amplía el espacio de acción del respectivo país y a la larga podría estar minando la aceptación por parte de los demás miembros de la Unión. La intención de ampliar su papel de interlocutor privilegiado en la relación con Cuba (Arenal 2008: 342) podría verse afectada por la creciente europeización de la relación y la actitud unas veces provocadora y otras condescendiente del régimen en La Habana.

En cuando al *espacio mediterráneo*, éste siempre fue un área de mayor proyección de la política exterior de España, iniciada con la Política Mediterránea Avanzada de los años noventa, pasando por la fundación del Proceso de Barcelona en 1995 y la Conferencia de «Barcelona+10» en el año 2005. Con la pérdida de la iniciativa política en la región en favor de Francia, que lanzó su propuesta de la Unión del Mediterráneo desconectada inicialmente del Proceso de Barcelona, España logró al fin, con la ayuda de otros socios europeos, que Barcelona se convirtiera en la sede del proceso fusionado. La política exterior española debe seguir prestando mayor atención al desarrollo de las políticas en este campo. Sin embargo, la lentitud y la inercia de los avances implican plantearse qué instrumentos puede emplear el país para generar un mayor compromiso con este proceso político en el mundo árabe, por un lado, y por parte de la UE, por el otro. Mientras que algunos observadores ya detectan «demasiados años de fracasos bilaterales europeos» (Areilza/Torreblanca 2009) y abogan por un esfuerzo comunitario europeo, siguen estando presentes perfiles bilaterales de España en la región. En esta ponderación entre lo comunitario y lo bilateral hay que sopesar no solamente el aumento de los recursos financieros y la integración de la Unión del Mediterráneo en la instrumentalidad de la Política de la Vecindad, sino también el incre-

mento de la oferta que desde los intereses españoles se pueda movilizar para generar en esta relación una dinámica diferente. El perfil bilateral de las relaciones con Marruecos y Argelia en cuanto a la cooperación en materia de cultura, energía y migración, al igual que respecto al tema del Sahara Occidental, no necesariamente facilita un avance de carácter europeo, una situación que se aplica de igual manera a los demás protagonistas europeos en la región como Francia, Italia y Reino Unido. Los esfuerzos españoles por lograr un *up-loading* (Börzel 2001) de los temas migratorios a nivel europeo, en el formato de una política comunitaria migratoria, no encuentran el eco deseado entre los demás miembros de la Unión. El énfasis del Gobierno de Rodríguez Zapatero sobre África Occidental, en términos del diálogo político y de la ampliación de la cooperación al desarrollo con esta región, es visible pero falta coordinación con otros donantes, ya que ante el avance del tráfico de drogas y la necesidad de apoyo para la solidificación de las estructuras de seguridad en estos países será indispensable una acción concertada para producir resultados por lo menos a medio plazo.

A partir de estas líneas de continuidad de la política exterior de España desde su retorno a la democracia siempre ha habido nuevos acentos e impulsos para alcanzar dinámicas innovadoras, ya sea en el ámbito europeo, en el espacio iberoamericano o en el Mediterráneo. Una característica continua ha sido también la ambigüedad entre lo bilateral y lo comunitario, entre el protagonismo y la política de bajo perfil en la (auto)percepción de la política exterior de España, dependiendo de la valoración del lugar que le es asignado por los demás poderes y del lugar que realmente sea capaz de ocupar con base a los instrumentos, recursos e iniciativas y compromisos en esta materia. La «política exterior comprometida», por lo tanto, encontrará sus límites en estos condicionamientos internos y externos, que varían en función de la configuración de la política internacional y los medios de los cuales dispone cada país.

### **España como potencia media o gran potencia de alcance parcial**

La definición del lugar de España en la política internacional (perspectiva de estatus) y de su papel (perspectiva del modelo de acción) son dos elementos centrales en el debate abierto sobre la dirección

hacia la que debería orientarse la acción exterior y el consenso interno del país. Los debates al respecto consideran que la posición de España como tercer inversor mundial y el aumento de los recursos para la cooperación al desarrollo en 2008 hasta un 0,43% del PIB, un incremento del 19,4% frente al año 2007, son unos elementos centrales para poder aspirar a cumplir un papel central en la política internacional. La comparación con Italia, cuya presencia en las cumbres internacionales no se ha cuestionado, ha estimulado los esfuerzos por recibir un tratamiento de igual derecho, ya que España ha logrado sobrepasar a aquel país en el PIB y el PIB p.c. Con este argumento se pretende un reconocimiento por parte de la comunidad internacional y se está llamando a las puertas de las reuniones cumbre, para recibir una posibilidad de participar en la toma de decisiones a nivel mundial. A primera vista, esta línea de argumentación se basa en una visión de estatus, sin tener en cuenta las implicaciones que tiene el modelo de acción de potencia media en las relaciones internacionales en la experiencia de países parecidos.

### **Potencias medias: un modelo de acción**

Para describir este modelo hay que destacar elementos de comportamiento (más allá del estatus) de una «potencia media»: esto es, una forma de desempeñar un rol para aquellos países que no están en condiciones de cambiar el carácter del sistema internacional mediante su acción unilateral, pero sí tienen capacidad para ejercer influencia dentro de un sistema de alianza con otras naciones del mismo peso político (Mares 1988: 87). El rol de esta «potencia media» revela claramente la necesidad de crear un perfil de política exterior que no amenace a las naciones de gran potencia, sino que opere dentro de las posibilidades reales de una potencia de ese tamaño. Para describir más detalladamente el concepto de «potencia media» es preciso tener en cuenta tres criterios básicos:

1. El criterio de la posición dentro de la jerarquía internacional.
2. Un criterio relacional, que se define por las relaciones con otras naciones con base a sus habilidades técnicas y sus recursos sociales y no tanto en consideración a los atributos estructurales.
3. El criterio del comportamiento, que se orienta, para la definición del rol de las «potencias medias», en el concepto del *good international*

*citizenship*, de las actividades multilaterales, de la creación de asociaciones e instituciones y finalmente en su habilidad de encontrar un consenso en situaciones conflictivas (Cooper/Higgott/Nossal 1993: 19).

Las «potencias medias» procuran establecer contacto con naciones de una misma orientación que se ubican en un mismo nivel en la jerarquía internacional, con el fin de establecer cooperaciones y fomentar valores como el *good international citizenship*, dispuestas a compartir el rol de intermediario y estimulador del multilateralismo y del internacionalismo liberal. Esto implica ante todo una búsqueda de soluciones pacíficas para los conflictos y el fomento de instituciones internacionales, a partir de un compromiso ético de actuar en la política interna y exterior (Bélanger/Mace 1999: 172).

En el presente análisis, se adopta como base el criterio del comportamiento, porque los demás criterios mencionados son considerados como complementarios. El concepto realista sólo permite, de forma limitada, facilitar el entendimiento de la política exterior concreta de un país, pero es importante considerar esos elementos cuando se trata de describir el marco dentro del cual se pueda establecer la política de una «potencia media».

La importancia de las «potencias medias» ha crecido permanentemente en la política internacional de la posguerra en Europa, aunque estos países ascendieron en el contexto de la confrontación en la «Guerra Fría». Mientras dominó una perspectiva geopolítica y realista, que prefería una definición con base a criterios objetivos como la extensión geográfica, el acceso a los recursos, el volumen de poder, etc., prevaleció la búsqueda de un grado de independencia de las «potencias medias» en relación con las «grandes potencias» aplicando esos mismos criterios. La habilidad para asegurarse una autonomía relativa resultó así un criterio específico para una «potencia media», más allá de atributos geopolíticos y con especial énfasis en los comportamientos propios de esta categoría. Se identificaron así como casos típicos de «potencias medias» los de Australia, Canadá, Noruega y Suecia (Bélanger/Mace 1999: 153). Siguiendo este criterio se advierte la importancia entre el rol de una «potencia media» y la configuración dentro del sistema internacional, de manera que adquieren una importancia destacada el nivel en la jerarquía internacional, la dimensión de la integración en la región, la estructura multipolar y la relación con los demás actores dentro del mismo sistema internacional. Sin embargo, se

han de considerar las características del comportamiento no solamente en el marco relativo de acción, que se puede definir por las restricciones estructurales, sino también la voluntad política y las habilidades técnicas y diplomáticas de una nación para poder asumir una posición de «potencia media» en las relaciones internacionales: la definición concreta de una «potencia media» depende de la configuración específica del sistema internacional y de la concepción actualmente decisiva del orden político internacional y se realiza en la especificación concreta del rol que estas naciones «potencias medias» puedan desempeñar. Un cambio en el sistema internacional que tenga influencia sobre el marco de actividades para el desarrollo de *low politics* facilita el rol de las «potencias medias», mientras que las fases marcadas por temas de *high politics* como seguridad, etc., reducen considerablemente su marco de actividades (Cooper/Higgott/Nossal 1993: 21). Desde esta perspectiva, el rol de las «potencias medias» crece en el ámbito de los problemas económicos, sociales y del medio ambiente.

En la medida en que disminuye el peso del liderazgo estructural (como ocurrió, por ejemplo, después de la Guerra Fría) y se abre la agenda política, se amplía igualmente el escenario para las «potencias medias», que pueden asumir tareas de coordinación, de «agenda *setting*» y de creación de asociaciones e instituciones. Un ámbito de implementación posible para esas habilidades se encuentra precisamente en la política de integración regional, ya que brinda la oportunidad de definición de estatus y de posicionamiento a nivel intencional (Bélanger/Mace 1999: 155). A pesar de que, en el pasado, estas políticas regionales han sido realizadas por las superpotencias, pueden verse hoy en día como campo de actividad fértil para las «potencias medias», porque les permiten fomentar las tendencias hacia un mayor multilateralismo, con más participación de actores sociales en los procesos políticos, y, de este modo, les ofrece la posibilidad de una política exterior más activa y descentralizada.

Tomando estos elementos como base de un *role-model* para una potencia media, hay que preguntarse si el Gobierno socialista ha iniciado actividades que encajen en esta concepción, teniendo en cuenta que su participación en la integración europea puede limitar o potenciar el desarrollo de la política exterior de una potencia media.

### **La política internacional y el gobierno socialista en su segunda fase**

La decisión del Presidente de Gobierno de ordenar el regreso de las tropas españolas de Irak como primera decisión de su gestión gubernamental en 2004 marcó el distanciamiento y el enfriamiento de la relación con el Gobierno estadounidense durante la administración de George W. Bush. Este compromiso electoral se convirtió en piedra de toque para el desarrollo de una relación al menos mínimamente diplomática entre los dos gobiernos, pero la distancia entre Washington y Madrid siguió siendo insalvable. Con la elección de Barack Obama como presidente de EE. UU., la relación puede haber entrado en un proceso de recalentamiento a partir de la vocación multilateral de la política exterior de la administración Obama. Sin embargo, la posición del Gobierno socialista sobre el reconocimiento de Kosovo, en el que España se mantiene en el grupo proserbio compuesto por Rusia, Albania, Rumania y Grecia, y la repentina decisión de suspender la participación en la misión internacional del Kosovo no han contribuido al afianzamiento de la posición de Madrid ante la nueva administración estadounidense. Por supuesto, la orientación multilateral en Washington abre espacios para iniciativas del Gobierno socialista y puede representar una oportunidad para España, pero hasta la fecha se mantiene más bien una actitud del *status-seeker* en la política de Rodríguez Zapatero, reflejada en la celebración de las alabanzas recibidas por parte del Presidente de EE. UU. (Moratinos 2009: 23). Al mismo tiempo, es perceptible la mayor competencia por espacios en la política internacional (reflejada en el difícil acceso del país a los G-20), por lo que España debería asumir una actitud más proactiva y dinámica para relanzar la relación bilateral, especialmente ante la perspectiva de ser anfitriona de la Cumbre entre EE. UU. y la UE durante su Presidencia europea en el primer semestre de 2010.

Para esta Presidencia del Consejo Europeo, España necesitará de nuevos impulsos e innovaciones: por ejemplo, en materia de cooperación al desarrollo con el aumento del presupuesto y un enfoque más articulado sobre la África subsahariana. Pero la agenda de la Presidencia de 2010 se presenta muy complicada: por una parte, es preciso coordinar políticas en el marco de la troika formada con Bélgica y entre el 1 de enero de 2010 y el 30 de junio de 2011; por otra, el país tendrá que asumir las funciones diversas de gerente neutral, mediador, fuente de iniciativas y represen-

tante externo de la UE que corresponden a una Presidencia (Kietz 2008), apartándose de alguna manera de los intereses nacionales y su persecución. La experiencia de la última Presidencia de España en 2002 es aleccionadora, ya que el Gobierno de José María Aznar no logró compatibilizar estas funciones e intereses divergentes de manera exitosa (Barbé 2003: 48) y el país quedó fuera del debate europeo. Las «Directrices de actuación para la Presidencia Española de la Unión Europea en 2010» aprobadas por el Consejo de Ministros el día 23 de enero de 2009<sup>3</sup> dejan claras los ejes de esta gestión, que cubre la Agenda Social: el Plan de Energía 2010-2012; el Plan de Ejecución del paquete Cambio Climático que se acordará en Copenhague en diciembre de 2009; la Estrategia económica del post-Lisboa; el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la fase 2010-2014, que sustituirá el programa de La Haya; y la realización de las ya mencionadas Cumbres. La coincidencia de la Presidencia con el año contra la pobreza y la exclusión pondrá exigencias adicionales para la diplomacia española a la hora de lograr una gestión que logre aumentar la cohesión y coherencia de las políticas europeas.

El pragmatismo en la persecución y defensa de sus intereses económicos en los nuevos mercados de Asia han permitido a España ampliar su presencia más allá de los espacios tradicionales de acceso, como Iberoamérica. Aunque es precisa una mayor diversificación de las inversiones españolas en el mundo, el país tiene una base muy ventajosa para lograr una aceptación muy amplia entre los actores políticos a nivel global: España puede recurrir a su *soft power* que le permite penetrar amplios estratos de la sociedad mundial y abrirse de esta manera el acceso político. El *soft power* (Nye 2004), entendido como el atractivo de un país y su estilo de vida, aporta potencial político, en base al reconocimiento de su comportamiento interno y externo, y se ha vuelto un elemento central para el espacio de acción de poderes medios en las relaciones internacionales. En este terreno cuentan especialmente el atractivo de los valores y la ética que orientan un comportamiento que sea ejemplo de convivencia pacífica y dé credibilidad para la intervención en los asuntos internacionales. El gran activo que en este sentido puede aportar España es su cultura y la visibilidad mundial de ésta, no solamente en términos de la cultura peninsular sino en

---

3 Cf. <<http://www.la-moncloa.es/ActualidadHome/2008/230109-enlaceUE>> (última consulta: 28-VII-2009).

el sentido más amplio de la cultura en español. El alcance potencial de este capital social no ha sido aprovechado hasta la fecha en términos políticos para la proyección del país en el mundo. Esta consideración no debe interpretarse como un llamamiento a una politización del quehacer cultural, sino para aprovechar los puntos de contacto, los intercambios y los diálogos que pueden crearse desde esta presencia cultural, no solamente para los propios ámbitos culturales, sino también para los impulsos en las sociedades y los medios a nivel mundial. Este gran potencial no ha encontrado hasta la fecha su uso razonable para promover a España en el ámbito de las Naciones Unidas, donde el país no juega un papel destacado, ni en los organismos e instituciones de éstas, ni en el planteamiento de la comunidad internacional reunida en Nueva York. La ampliación de su presencia es esencial tanto para relanzar las relaciones transatlánticas y las recién iniciadas ligas con África Occidental, como para conseguir un nuevo impulso en Iberoamérica, donde se quiere dar un «salto cualitativo» para los lazos UE-América Latina en 2010.<sup>4</sup>

### **Retos para la acción externa de España**

A partir de la discusión inicial sobre el mayor nivel de conflictividad en el debate sobre la política exterior de España, hay que considerar cuáles podrían ser los elementos para facilitar el consenso y enmarcar la acción exterior española para lograr mayor proyección y, finalmente, obtener resultados con miras al año 2010, que será de la máxima importancia para la gestión gubernamental.

---

4 Cf. las declaraciones del secretario de Estado para Iberoamérica Juan Pablo de Laiglesia en Montevideo, el día 11 de junio de 2009: «El mensaje es doble: queremos aprovechar la presidencia de la Unión para impulsar un salto cualitativo en las relaciones entre la UE y América Latina, tanto a nivel global, como a nivel de los grupos subregionales “latinoamericanos”». Insistió en que la intención de España es «pasar de las declaraciones a planes de acción concretos que permitan además hacer de este ejercicio de diálogo entre Europa y América Latina una constante en nuestras agendas, con elementos de seguimiento»; añadiendo que la preocupación de España es «hacer del diálogo algo más permanente y no sólo circunscrito al momento de celebración de las cumbres», con un «plan de acción que nos marque vías de actuación conjunta para el futuro». <<http://www.casamerica.es/es/actualidad-efe/espana-impulsara-un-salto-cualitativo-en-los-lazos-ue-america-latina-en-2010-75133>> (última consulta: 28-VII-2009).



Es preciso plantearse cómo se logrará compatibilizar el discurso ético con los intereses materiales del país y cuáles podrían ser ingredientes de un plan de acción concreto en las diferentes áreas temáticas y regiones que deben cubrirse. La respuesta a estas cuestiones tiene alcances muy diferenciados, pero podría ser útil para el debate de futuro:

1. Un país con una política exterior basada en valores no puede establecer una estrategia, porque los valores no permiten definir prioridades. Se corre así el riesgo de una sobrecarga de expectativas no alcanzables tanto hacia el interior como hacia el exterior, lo que puede desembocar en una contracción del espacio de acción existente y reconocido por los demás actores (internacionales).

2. Por lo tanto, es recomendable hacer un riguroso examen de los intereses nacionales, que hasta la fecha brilla por su ausencia. Sin esta revisión, que debe incluir también a los actores sociales, no será posible generar mayor consenso, legitimidad y apoyo para la gestión gubernamental, que de este modo podría quedar reducida a un voluntarismo político expuesto, por su propia naturaleza, a mayores niveles de crítica.

3. Es preciso considerar la identidad nacional en materia de política exterior (especialmente cuando el país se enfrenta a una ligazón muy estrecha con la política interna) y tratar de ubicarla en las condiciones de la política internacional actual. De esto pueden identificarse asignaturas pendientes y opciones reales, más allá de planteamientos que reflejan más la ambición que las posibilidades reales.

4. Hay que preguntarse si España realmente dispone de los medios para poder sostener una política exterior activista a más largo plazo, tanto en lo que se refiere a los medios diplomáticos como a la capacidad de respuesta e iniciativa en la política internacional. Además habrá que examinar la disponibilidad de los medios precisos para impulsar actividades concretas, lo que puede haber mejorado con la integración de la cooperación al desarrollo en el ámbito institucional del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC). Sin embargo, una revisión somera de los vectores de la política exterior española provoca ciertas dudas a este respecto, en particular en lo que se refiere a algunos ejes estratégicos de la cooperación externa del país:

–*Ejemplo 1: La relación con África.* En el Plan África para el período 2009-2012 (AECID/MAEC 2008), que cubre el área subsahariana, se identifican diez países prioritarios: Guinea Ecuatorial, Senegal, Malí y

Nigeria en África Central y Occidental; Angola, Namibia, Sudáfrica y Mozambique en África Austral; y Kenia y Etiopía en África Oriental. Además, se menciona una categoría de «países de especial seguimiento», que deriva tanto de su potencialidad a medio plazo como de una situación de inestabilidad que suponga un riesgo para la paz y la seguridad regionales y comprende a Costa de Marfil, Zimbabwe, Sudán, Chad y la República Democrática del Congo. Adicionalmente, se declara que en el plano bilateral se intensificarán los esfuerzos para completar una red de Acuerdos de política migratoria y readmisión con los países prioritarios a estos efectos, como Senegal, Malí, Ghana, Camerún, Costa de Marfil, Cabo Verde, Guinea-Conakry y Gambia, que se suman a los ya incluidos con Nigeria y Guinea Bissau. Es decir, se trata de un total de 19 países, 19 prioridades que se quieren cubrir con un nuevo despliegue diplomático mediante la apertura de embajadas y oficinas técnicas de cooperación. Será obviamente difícil articular una política exterior coherente y al mismo tiempo efectiva con una cantidad tan amplia de países destinatarios.

—*Ejemplo 2: La Alianza de Civilizaciones.* Con la *propuesta* de una Alianza de Civilizaciones, hecha en su primer discurso ante la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2004 y considerada «la primera aportación teórica española a la agenda de las Naciones Unidas» (Valenzuela 2007: 275), el presidente del Gobierno español lanzó una iniciativa que, tras la experiencia de los atentados de Atocha, abría un debate sobre las condiciones de convivencia entre el mundo occidental y el mundo islámico. Aparte de las consideraciones conceptuales que podría tener este planteamiento unificador de campos religiosos, cabe preguntarse si esta Alianza ha abierto nuevas oportunidades a la política exterior española, si esta iniciativa permite suficiente protagonismo internacional y si dispone de suficientes fondos para generar propuestas factibles (Barbé 2006: 6). La iniciativa, que logró el apoyo del Primer Ministro de Turquía, Recep Erdogan, expresa el anhelo del PSOE por hacer efectiva en el ámbito internacional una «democracia cosmopolita», animada por una visión universalista y un diseño fundamentalmente multilateralista de la política internacional. Sin embargo, el anhelo que la caracteriza, en opinión de algunos observadores, «es excesivamente ambicioso y está por encima de las posibilidades objetivas de un país como España, de influencia política y peso económico limitados (a pesar de que se consideró un éxito

diplomático su asunción por las Naciones Unidas)» (Barreñada 2005: 84). Que el Secretario General de la ONU Kofi Annan haya acogido la Alianza como proyecto de su organización y comisionado al ex-presidente de Portugal Jorge Sampaio para dirigirlo, representa sin duda un éxito para España. Pero después de haber celebrado, en abril de 2009, el segundo Foro de la Alianza en Estambul, subsisten elementos que ponen de manifiesto las limitaciones de este esfuerzo: por un lado, se mantiene una visión muy gubernamentalista, que no comprende en su diseño interno una participación real de las organizaciones de la sociedad civil; por otro, parece reducirse a un proyecto euro-mediterráneo, lo cual limita claramente su alcance (Kausch/Barreñada 2005: 16 y ss.). Aunque cuenta con una amplia lista de más de 60 gobiernos e instituciones, solamente 13 han elaborado hasta la fecha Planes Nacionales<sup>5</sup>. Se mantiene además la situación financiera precaria de la Alianza. España no parece estar suficientemente apoyada por la comunidad internacional para hacer operativo un proyecto de tal envergadura, lo que demuestra que iniciativas de carácter global como la Alianza necesitan mayores niveles de preparación y generación de cooperación sustantiva con otros países del mundo. Estas iniciativas precisan verse enmarcadas entre los actores internacionales para que no acaben como eventos solitarios de una política exterior sin un andamiaje internacional adecuado.

—*Ejemplo 3: Incompatibilidades entre multi- y bilateralismo.* Compatibilizar un *discurso* multilateralista y una política bilateral es una tarea insoslayable. Una «política exterior comprometida» tiene que ser compatible con el hecho de que el 60% de la cooperación al desarrollo oficial se maneja de manera bilateral (Barbé 2006: 21). El repliegue de Kosovo, explicado en primer momento como una decisión coherente con el no reconocimiento de la antigua provincia serbia, pero que más bien parece obedecer a razones de política interior, no facilita la confianza internacional necesaria para una mayor proyección y presencia en este ámbito.

Para restablecer el consenso, definido por algunos observadores como consigna del proceso político español (Chari/Heywood 2009: 33), en áreas básicas de la política externa, especialmente ante la Presidencia

---

5 Cf. <<http://www.unaoc.org/content/view/228/218/lang,english>> (última consulta: 28-VII-2009).

española de la Unión Europea en el primer semestre de 2010, sería preciso pasar del papel del *status-seeker* al modelo de acción concreto en el comportamiento internacional. Solamente así se lograría superar las confrontaciones estériles y entrar en una nueva etapa de política exterior estratégica y sostenible para el país, sin recurrir a los viejos lemas de un debate pasado entre «más España o más Europa» que impide desarrollar las capacidades y potencias de la acción exterior de España. Si las asignaturas pendientes de la política exterior de España siguen siendo «el retorno a una diplomacia de consenso, de diálogo; la aproximación de la diplomacia al ciudadano y, por último, la reforma del servicio exterior» (Moratinos 2005: 46), a los responsables del Gobierno de España les queda un largo trecho por delante.

## Bibliografía

- AECID/MAEC (2008): *Plan África 2009-2012*. Madrid.
- AREILZA, José María de/TORREBLANCA, José Ignacio (2009): «Diagnóstica diferencial, política Exterior», en: *Foreign Policy en Español*, junio-julio, 28-36.
- ARENAL, Celestino del (2007): «Más allá de la Cumbre de Santiago de Chile», en: *Nombres Propios*. Madrid: Fundación Carolina, 201-205.
- (2008): «Entre la afirmación de la dimensión normativa y el reforzamiento del pragmatismo: la política exterior y de seguridad de España en 2007», en: *Anuario Internacional CIDOB 2008*. Barcelona: Fundación CIDOB, 337-350.
- BARBÉ, Esther (2003): «The Spanish Presidency: Catalysing a New Axis in the EU?», en: *Journal of Common Market Studies*, núm. 41, 45-48.
- (2006): «Dissent and Adversity: Spain's Foreign and Security Policy in 2005», en: *CIDOB International Yearbook 2005*. Barcelona: Barcelona: Fundación CIDOB, 1-28.
- BARREÑADA, Isaías (2005): «Alianza de Civilizaciones, de propuesta controvertida a imperativo político», en: *Poder y Democracia: los retos del multilateralismo* (Anuario CIP 2006). Barcelona: Icaria, pp. 79-98.
- BÉLANGER, Louis/MACE, Gordon (1999): «Building Role and Region: Middle States and Regionalism in the Americas», en: Mace, Gordon/Bélanger, Louis *et al.* (eds.), *The Americas in Transition: The Contours of Regionalism*. London: Boulder, 153-173.
- BÖRZEL, Tanja (2001): *Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting. Member State responses to Europeanization* (Queen's Paper on Europeanization 4). Belfast: Queens University.
- CALDUCH CERVERA, Rafael (2004): «Política exterior y de seguridad de España en 2003», en: *Anuario Internacional CIDOB 2003*. Barcelona: Fundación CIDOB, 25-36.
- CASTAÑEDA, Jorge (2008): «La errática política exterior de Zapatero», en: *El País*, 4 de julio.

- CHARI, Raj/HEYWOOD, Paul M. (2009): «Analysing the Policy Process in Democratic Spain», en: *West European Politics*, vol. 32, núm. 1, 26-54.
- COOPER, Andrew F./HIGGOTT, Ricard A./NOSSAL, Kim R. (1993): *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*. Vancouver: UBC Press.
- DURAN I LLEIDA, Josep A. (2009): «Reflexiones sobre dos décadas de política exterior española», en: *Anuario Internacional CIDOB 2009*. Barcelona: Fundación CIDOB, 325-335.
- ENCARNACIÓN, Omar G. (2009): «Spain remade, Again», en: *Current History*, vol. 108, núm. 716, 117-123.
- GILLESPIE, Richard (2002): «Lidiando con la ambición: la política exterior y de seguridad de España al inicio del nuevo milenio», en: *Anuario Internacional CIDOB 2001*. Barcelona: Fundación CIDOB, 23-33.
- KAUSCH, Kristina/BARREÑADA, Isaías (2005): *Alliance of Civilizations. International Security and Cosmopolitan Democracy*. Madrid: ICEI/FRIDE (Working paper, 13).
- KIETZ, Daniela (2008): «The Presidency in the Council System: Functions, Scope for Manoeuvre and Room for Improvement», en: Kietz, Daniela/Perthes, Volker (eds.), *The Potential of the Council Presidency. An Analysis of Germany's Chairmanship of the EU, 2007*. Berlin: SWP (Research Paper 01), 7-18.
- MAIHOLD, Günther (2006): «Espagne: le retour vers l'Europe», en: *Politique Étrangère*, núm. 1, Paris, 159-170.
- (2007): «La crispación. Instrumentos y efectos de la polarización política en España», en: Bernecker, Walther L./Maihold, Günther (eds.), *España: del consenso a la polarización. Cambios en la democracia española*. Madrid/Frankfurt am Main: Iberoamericana/Vervuert, 393-408.
- MARES, David R. (1988): «Mexico's Foreign Policy as a Middle Power: The Nicaragua Connection, 1884-1986», en: *Latin American Research Review*, vol. 23, núm. 3, 81-107.
- MORATINOS, Miguel Ángel (2005): «Discurso en la Escuela Diplomática», en: *Discursos y Declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, D. Miguel Ángel Moratinos Cuyaubé*. Madrid: MAEC, 46-49.
- (2009): «España, por fin en su sitio. Cuatro cumbres para la historia», en: *Política Exterior*, vol. 23, núm. 129, 19-24.
- NYE, Joseph A. (2004): *Soft Power: the Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- PAUL, Thazha Varkey (2005): «Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy», en: *International Security*, vol. 30, núm. 1, 46-71.
- POWELL, Charles (2003): «Política exterior y de seguridad de España», en: *Anuario Internacional CIDOB 2002*. Barcelona: Fundación CIDOB, 29-40.
- REAL INSTITUTO ELCAÑO (2009): *Spain and the G-20: A Strategic Proposal for Enhancing its Role in Global Governance*. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.
- RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis (2008): Conferencia del Presidente del Gobierno «En Interés de España: una política exterior comprometida», Museo del Prado, 16 de

- junio, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/Elcano\\_es/Zonas\\_es/00027](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/00027) (último acceso: 28-VII-09)
- SÁNCHEZ MATEOS, Elvira (2001): «Camino viejo y sendero nuevo: ¿España, hacia una política exterior global?», en: *Anuario Internacional CIDOB 2000*. Barcelona: Fundación CIDOB, 27-34.
- VALENZUELA, Javier (2007): *Viajando con ZP*. Barcelona: Debate.
- WALTZ, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley Pub. Co.